

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 27 日現在

機関番号：82628

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26380833

研究課題名(和文) 就業安定モデルの変化における社会保障制度の機能研究

研究課題名(英文) Research on the function of social security system in change of employment stability model in Japan

研究代表者

西村 幸満 (NISHIMURA, Yukimitsu)

国立社会保障・人口問題研究所・社会保障応用分析研究部・第2室長

研究者番号：80334267

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,900,000円

研究成果の概要(和文)：1990年代の半ば以降就業の二極化が進んだ。雇用が不安定化し、貧困層と失業者へのジョブマッチング機能と、潜在的な失業層・生活困窮者への自治体と職業紹介所との連携にも期待が高まった。

支援員への調査の結果、支援制度と運用の実態には改善の余地があった。生活保護受給者は、時間制約が小さく、最低限の生活が維持されて就職意欲が低い。就職意欲の喚起は十分でない。失業者は、再就職への意欲が高く、多くが雇用保険制度に頼らずに就職する。失業者に近い生活困窮者は、就職意欲は高くても、生活が不安定で、切羽詰まって相談に来る。生活保護の一体的支援、困窮者自立支援と雇用保険制度は、どれも緊急性に対しては十分ではない。

研究成果の概要(英文)：Since the middle of the 1990s, employment polarization has progressed. Employment became unstable, expectations also increased for job matching functions for the poor and the unemployed, and collaboration between local governments and Public Employment Security Office for potential unemployed and poor people. As a result of the survey of the support staff, there was room for improvement in the support system and actual operation. Public assistance recipients have a small time constraint, a minimum life, and low motivation for employment. Unemployed people are highly motivated to re-employ, mostly getting employed without relying on the employment insurance system. For those who are poorly close to unemployed people, despite their high willingness to find employment, their lives are unstable and come to consult with them. Integral support for livelihood protection, assistance for independence of needers and employment insurance system are not sufficient for urgency.

研究分野：社会保障論、社会調査論、社会学

キーワード：自治体とハローワークの一体的支援 生活保護 生活困窮者 失業者 制度と運用

## 1. 研究開始当初の背景

(1)1990年代の後半から、日本の雇用は不安定化し、非正規雇用が急増し、就業の二極化が進んだ。年収に基づいた経済格差の拡大、職業への到達に対する親世代の影響による社会的格差、あるいは経済格差は、貧困と呼ばれる低収入層の増大をもたらし、学校を卒業後の最初に就く職業の影響がその後のキャリアに影響を強く与える経路依存性が強い日本社会においては、とくに最初の職のジョブマッチングが重要になってきた。また転職を契機により良い雇用環境への期待も拡大し、いわゆる転職市場におけるジョブマッチングの重要性も高まっている。さらには、生活に不安をもつ層<sup>□</sup>たとえば、シングルマザーなど生活制約の厳しい層や、失業者など<sup>□</sup>の状況に応じた丁寧なジョブマッチングへのニーズが高まってきたのである。

(2)生活保護受給者数は、2000年以降一貫して増加しており、高齢者世帯とくに高齢者単身世帯の増加傾向が続いている。母子世帯・障害者世帯・疾病者世帯以外のいわゆる「その他世帯」の増加は、現役世代の不安定層からの移動と考えられている。さらに、所得・資産基準により、借金などがある生活不安定層は、生活保護を受けられないため、2015年には生活困窮者自立支援法が施行され、「第2のセーフティ・ネット」の役割を期待されるようになってきている。「雇用保険未満、生活保護超」(岩田 2016、p.66)の稼働年齢層を社会へと繋いでいく仕組みと考えられている。

## 2. 研究の目的

支援体制の主軸を担う地方自治体やジョブマッチングを担うハローワークなどの国の出先機関においては、行政職員の定員削減が続

いており、増大する業務に対して非正規雇用者で対応している。同様に、雇用者は、ライフコースの中で何度もジョブマッチングを繰り返したり、失業したり、無職になる可能性も高まっている。段階的にあるいは何度でも安定した雇用へと繋ぐ仕組みの構築が模索されているのである。

本研究は、よりよいジョブマッチングに向けた自治体とハローワーク(県の労働局を含む)との連携に焦点を当て、さまざまな制度・資料・データ、ヒアリング調査を組み合わせ、実態の解明と課題の抽出を行う。

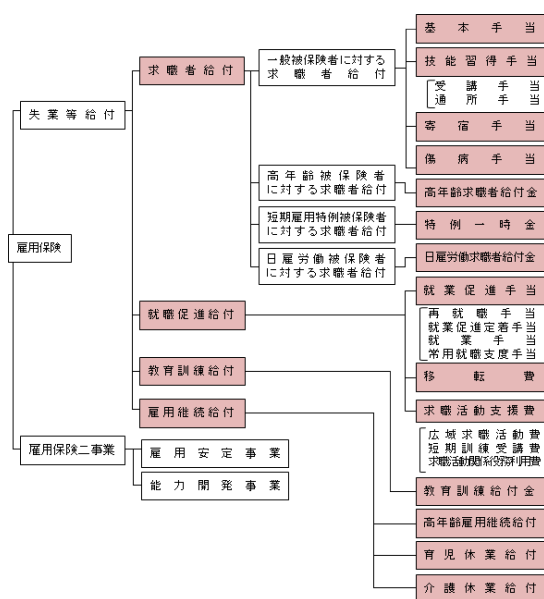
## 3. 研究の方法

本研究の対象は、支援事業の主体である自治体と、職業紹介と雇用保険などの窓口となるハローワークとの連携にある。

具体的には、自治体とハローワークが連携する生活保護受給者の就労一体的支援と、生活困窮者自立支援の就労支援の2つである。これらに対して、ハローワークが窓口となる雇用保険のカバリッジについて制度的・数量的にアプローチし、生活保護受給者あるいは生活困窮者の側から、自立に向けた支援のカバリッジについて、従前の支援制度と自治体とハローワークの連携について、資料の収集と職員へのヒアリング調査を実施することにした。もちろん、労働関連法の変遷に関する理解や先行研究のレビューを実施した。また「福祉と就労」という一見相反する業務となる問題に対して、地方自治体の職員と国の職員、そしてそれぞれの業務負担の増大に応じて採用された非正規職員の働き方などにも配慮した。

## 4. 研究成果

1) 会社を退職・離職することで、多くの者は、経済的な基盤を失い、生活が不安定化する。失業・無職期間が長期化するほどに不安定化は増すだろう。雇用保険(図1)は事業主と折半で生活の不安定化の救済を行うが、形態はすべての者を強制加入させてしまう社会保険という形態をとっている。失業給付は「失業状態」にある求職者が受給できるもので、4週間に1度ハローワークに出向いて認定を受ける必要がある。倒産・解雇などの場合には給付期間は長くなるよう設計され、年齢が高いほど給付期間は長い。この間ほぼ一定の給付額が支給される。



資料：厚生労働省ホームページ「雇用保険制度の概要」

図1 雇用保険制度の概要

生活の不安定化との関係で問題となるのは、受験資格決定日から7日間の待機期間後に給付され、さらに自己都合などの退職は、さらに3か月間の給付制限があるという制度上の問題である。また実証研究のレビューでは、失業期間の長さは次職の勤務期間を短くする傾向があり、離職後すぐに求人申し込みな

い場合はさらに勤務期間は短くなる。失業給付の受給は再就職先での年収を引き下げているという。しかし、そもそも受給者割合は非正規雇用の増大後も低下しており、酒井は、その低下は主に、給付制限期間を1か月から3か月に延ばした1984年の制度変更の他、非正規雇用の増加と長期失業者の増加によってもたらされていたと結論付け、雇用において不安定である層が、厳しい制限のために、保険に加入していても給付を受けていない実態が明らかになったのである。

一方、雇用保険に加入できなかった者を対象に、2011年に施行した「求職者支援制度」も参加できれば無料の職業訓練が受けられ、訓練期間中には「職業訓練受講給付金」が支給されることになったものの、やはり参加管理は厳しくなっているという。

酒井の成果は、失業者になり、失業給付を受けたとしても、その後に負の影響があること、失業者になれずに「求職者支援制度」に期待した層も制度の恩恵を受けにくいことを明らかにしている。

2)このような離職後に一定期間を挟んで再就職を達成した層と比較して、生活保護受給者と生活困窮者には、近年、それぞれ自立就労に向けた支援体制が用意されてきた。

生活保護受給者には、「生活保護受給者等就労自立促進事業」によって、地方自治体の福祉事務所のケースワーカーと就労支援員と、ハローワークの就職支援ナビゲーターが就労支援を連携して実施するものである。ケースワーカーらは、生活保護受給者(児童扶養手当、住宅海保給付金の受給者を含む)の中で稼働可能性が高いものを、ハローワークへ誘導し、ナビゲーターと情報共有をしつつ職業紹介など就労支援を行う(図2)。

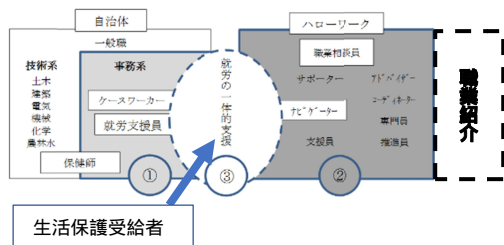


図2 生活保護受給者に対する自治体とハローワークの就労一体的支援の構造

自立相談支援機関の運営主体は自治体であることから、一体的支援と生活困窮者自立支援制度は、自立相談窓口の設置はあるものの、重なるところが多い。制度の重複について運用面における組織間連携とともに実態把握、問題把握をヒアリング調査により行った（図3）。

ハローワークと自治体の一体的支援は、生活保護のケースワーカー（以下、CW）により、稼働可能性の高い生活保護受給者が抽出され、就労意欲を確認のうえ、自治体が雇う就労支援員がハローワークの職業紹介を担当する就職支援ナビゲーターへとつなぐ。実態として稼働可能性は、「その他」世帯の受給者に含まれており、この層が主な支援対象者となる。生活保護は、高齢世帯が多くを占め、「その他」世帯は少なくなる傾向にある。とくに一体的支援を域内の複数の自治体で実施できる都道府県は少ない。多くのCWたちは、自分が管理する少ない「その他」世帯の生活保護受給者の稼働層を、少ない就労支援員に情報提供をする。就労支援員に対してCWの数が相当多い自治体もあるので、その場合、就労支援員の業務は比較的過重になっていく。そもそも就労支援員の職域は不明瞭で、その業務の範囲も曖昧になっている。CWのアシスタントであることは間違いがないが、非正規職員であることを勘案すれば、生活保護受給者に関

与できる程度は小さく、ハローワークの就職ナビゲーターにとっては自治体との連絡係という位置づけであることは間違いのないだろう。

ハローワーク側の担当者である就職支援ナビゲーターは、一体的支援のなかでは職業相談員と関係は曖昧になっているが、基本的には、職業相談員の範疇に入る業務である。ヒアリング調査によると、都道府県によっては職業相談員と同等以上の職業能力をもっているところもある。ハローワークでは、2000年以降、職業相談員の非正規化に取り組みざるをえない状況にあり、就職支援ナビゲーターは、そのような状況下において一体的支援に向けて用意された業務である。彼らは自治体に派遣され、職業紹介の端末を操作し、また職業相談を担うことになる。職業相談員と同等という意味は、ハローワークで十分な研修を受ける一方で、職業相談員のOG・OBの再雇用先ともなっているからである。すなわち、一体的支援で新たに非正規雇用の職に採用される就職支援ナビゲーターは、素人に研修を与えて自治体に派遣する場合と、経験豊富な職業相談員が就職支援ナビゲーターにスライド就業している場合がある。

生活困窮者自立支援法が施行されると、自治体は新たに必須の自立相談事業と任意の就労準備支援事業を開始した。この制度によって、自治体とハローワークの連携には変化が訪れている（図3）。必須事業の自立相談支援事業には自立相談員、任意事業の就労準備支援事業には就労準備支援員が用意された。図3は、自立支援相談窓口が業務委託の場合を想定しており、窓口が自治体の外部に設置されていることを示す。直営の場合は、自治体に内包されたものとなる。任意事業の就労準備支援事業を直営で運営する自治体は、生

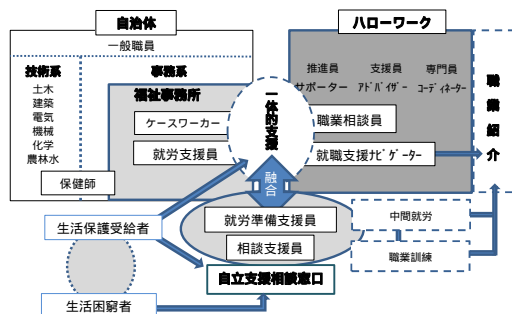


図3 生活困窮者自立支援法導入後の自治体とハローワークの連携

生活保護受給者の就労支援と、生活困窮者の窓口を一元化する場合と、併存する場合があります、過渡期的な対応かと思われる。しかし、自立支援窓口が開設されたことで、任意の就労準備支援事業では、中間的就労という新しい居場所が確保されたのである。2000年以降をみると、先行して無料職業紹介を実施している自治体は、この一体的支援などの常駐型の支援窓口とは業務が重複し、導入にタイムラグが生じることになったのである。

失業者に対する支援と、生活保護受給者と生活困窮者に対する支援は、前者には社会保険が導入されている点で強力な支援体制を提供しているが、現実には、運用実績は乏しく、また失業自体がその後のキャリアや収入などにマイナスの影響をもっている。後者の場合は、生活困窮者自立支援法の施行により、制度上は生活保護と稼働層との間には支援体制が構築された。しかし、就労支援は、すべての自治体が要請しているものではなく、実際、制度施行当初に就労準備支援事業は7割の自治体で実施されていなかった。それは高齢化率の高い自治体や労働力商品の取引が小さい自治体なのである。そして両者はともに緊急性に対する課題があった。このように地域間格差の大きな支援サービスは、地方自治体が担うよりも、いわゆる広域支援という国の支

援サービスとしての機能に期待することが重要であることを本研究の結果は示していると思われる。

## 5. 主な発表論文等

### [報告書]

西村幸満, 「事業主としての自治体の選択」 国立社会保障・人口問題研究所『社会保障サービスの受益・業務負担軽減に向けた地域組織の空間的配置・人的連携の基礎的研究報告書』調査研究報告書第65号, 2016年, pp.139-153

### [雑誌論文] (計1件)

香川めい・西村幸満「若者の第2職の重要性-「初職からの移行」における現代の課題」『季刊社会保障研究』Vol.51、No.1、2015年、pp.29-43

### [図書] (計1件)

酒井正, 「失業保険に関する研究の動向と日本の雇用保険の受給実態」川口大司編、有斐閣、『日本の労働市場』(23ページ) 近刊

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

西村幸満 (NISHIMURA, Yukimitsu)  
 国立社会保障・人口問題研究所・社会保障応用分析研究部・第2室長  
 研究者番号: 80334267

### (2) 研究分担者

酒井 正 (SAKAI, Tadashi)  
 法政大学・経済学部・教授  
 研究者番号00425761